

Special & Report

기획특집

21세기 쿠바의 ‘지속가능한 발전’ 모델의 딜레마

하상섭

21세기 화두인 ‘지속가능한 발전’ 논의가 ‘환경보호와 균형을 맞추어’라는 방향에서 글로벌 의제로 논의되고 있는 요즘, 쿠바 공산당이 추구하고 있는 경제개혁은¹⁾ 경제와 환경보호라는 상호 균형 발전에서 벗어나는 경향을 보이고 있다.

물론 쿠바의 지속가능한 발전은 자본주의 경제시스템과는 달리, ‘인간 잠재성의 확대’를 중심으로 한 발전 전략, 예를 들어 생산과 소비에서 양적 팽창보다는 질적 팽창이라는 쿠바의 특수성으로 이해할 수 있다 (Cabello, et al. 2012, 575). 나아가 사회 정의에 기반을 두고 물질적 팽창보다는 ‘인간 가치’를 추구하는 발전 전략으로 이해할 수도 있다. 따라서 이러한 쿠바의 특수성을 인정한다면 쿠바에 대한 지속가능한 발전 개념의 적용은 쿠바의 체제전환 논쟁과 맥을 같이하기도 한다. 예를 들어, 자유민주주의 정치체제로의 전환, 혹은 자본주의 경제체제 전환과 더불어 쿠바 시민의 환경권 보장, 쿠바 시장에서 새로운 환경재의 생산 및 소비 가능성, 다양한 생태 및 생활환경 이슈에 대한 환경 문제 알권리 확대와 이의 민주적 거버넌스(정책결정 과정에 시민 참여 강화) 실현 가능성 등을 순차적으로 논의할 수 있다는 것이다.

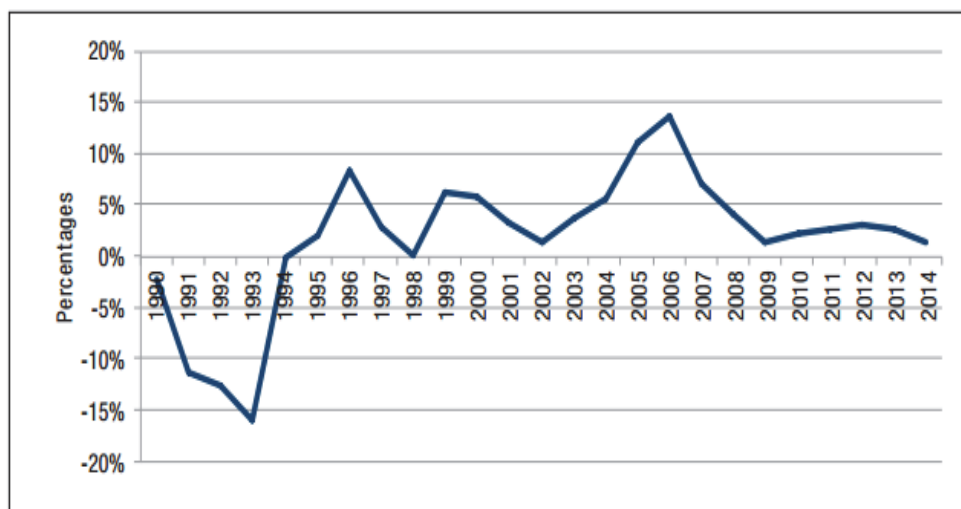
체제전환과 지속가능한 발전의 연계성에 대한 논쟁을 넘어서, 그 동안

1) 대표적으로는 2014년에 통과된 외국인직접투자법이 있다.

학계는 지속가능한 발전의 실현을 위한 쿠바 정부의 실질적인 환경관리 능력을 분석해왔다. 예를 들어, 효율적인 환경정책 수립과 이의 지속적 이행, 충분한 환경 예산 확보, 자율적이고 비판적인 시민교육 강화, 21세기 글로벌 의제인 적극적인 기후변화 적응과 대응 정책 수립 등에서 쿠바의 국가능력에 대한 의문을 제기하기도 했다.

위와 같은 쿠바의 특수성 혹은 지속가능한 발전 개념 적용의 어려움, 환경 거버넌스의 부재 논쟁을 넘어서 또 다른 관점에서 쿠바의 위기가 목격되고 있다. 이른바 '쿠바식 지속가능한 발전 딜레마'이다. 특히, 2008년 이후 지속적으로 추진 중인 쿠바 경제개혁과 개방정책은 해외자본투자 유치와 경제발전을 우선시하고 환경문제에 대해서는 무관심함으로써 지속가능한 발전의 한 축인 쿠바 환경을 더욱 악화시키고 있어서 문제이다. 이러한 위기 현상은 쿠바의 오랜 이념인 '녹색혁명'의 정체성과 지속성에 의문을 제기하고 있으며, 1959년 혁명 이데올로기의 수사로만 존재한다는 비판에 직면해 있기도 하다.

〈그림1〉 1990-2014년 쿠바의 실질 경제 성장률 변화



출처: R. E. Feinberg & T. Piccone(2014), "Cuba's Economic Change in Comparative Perspective," The Brookings Institution, p. 18.

물론 쿠바 정부는 지속가능한 발전 개념의 제도적 적용, 생태환경 및

생활환경 보호를 위한 국가 전략 수립, 환경에 대한 쿠바 시민사회의 인식전환을 바탕으로 그동안 제도 개선(환경법, 환경기구 설치 등)은 물론, 국제개발협력을 통한 환경보호 프로젝트 등을 이행해 온 것도 사실이다. 1990년대 초반 구소련의 경제원조 중단과 마이너스 경제성장을 지속 (1990-94년)과²⁾ 경제 위기(<그림1> 참고), 특히 탈산업화 과정에서 쿠바의 환경오염은 감소해왔다(수동적 환경보호). 다시 말하자면, 1990년대 쿠바의 경제는 다양한 대내외적 이유로 위기를 경험했지만 이와는 대조적으로 지속가능한 발전의 다른 한 축인 환경은 오히려 지속가능한 수준에서 관리되었다.

〈표1〉 2010년 세계 환경성과지수 평가 항목별: 상위 10대 국가 비교

평가 항목 / 개별 국가	아이슬란드	스위스	코스타리카	스웨덴	노르웨이	모리셔스	프랑스	오스트리아	쿠바	콜롬비아
총점	93.5	89.1	86.4	86	81.1	80.6	78.2	78.1	78.1	76.8
환경위생	95	92	82	93	91	84	91	89	84	75
질병에 대한 환경부담	91	89	78	87	83	70	83	87	74	63
대기(인간)	97	91	78	97	97	97	97	84	97	90
수자원(인간)	100	100	96	100	100	97	100	100	91	82
생태계 활력	92	86	91	79	72	78	66	67	72	79
대기(생태)	38	48	60	59	58	44	42	40	41	48
수자원(생태)	96	93	74	96	98	74	80	98	74	69
생물다양성	69	100	73	61	47	45	67	100	50	83
산림	100	100	100	100	100	86	100	100	100	97
어업	66	0	99	67	72	100	88	0	94	89
농업	65	70	91	88	70	93	84	85	83	76
기후변화	90	74	79	70	66	73	56	50	67	71

출처: <http://carbonpig.com/article/10-most-sustainable-countries-world> 인용 편집

2) 특히 1993년에는 최대 -15%까지 실질 성장률이 하락했다.

위의 <표1>에서 보듯이, 쿠바의 환경성과지수는³⁾ 평가에 참여한 총 163개 국가 중에서 9위로 라틴아메리카에서 코스타리카에 이어 두 번째였다.⁴⁾ 좀 더 자세히 살펴보면, 쿠바는 대기오염이나 수자원관리 그리고 생태계 활력 분야에서는 환경위생 분야보다 낮은 평가를 받았다. 그러나 산림이나 어업 분야에서는 우수한 평가를 받았다.

쿠바는 스페인 및 미국의 식민 지배 역사 경험, 미국의 대쿠바 경제제재 조치(1996년 이후), 경제 저발전 이미지, 낮은 1인당 GDP 지속 등의 문제로 지속 불가능한 발전 국가로 인식되어 왔지만, 2010년 환경성과지수에서 보듯이 자연자원 및 동식물 서식지 보호 등의 생태 환경 부문에서는 지속가능성을 유지해왔다. 사실 쿠바는 1981년 환경법(제33호법)을 제정하고, 국가 차원에서 환경을 관리하기 시작했다. 특히 1994년에 과학기술환경부를 신설하여 환경 보호 및 지속가능한 발전을 위해 노력했으며, 관련 제도를 개선하고 국제협력을 강화했는데, 그 결과가 2010년 환경성과지수로 나타난 것이다. 이와 더불어 2006년 쿠바는 세계야생기금(WWF)의 비교 평가에서도 인간개발지수(HDI)와 생태 발자국(Ecological Footprint)에서 우수한 평가를 받을 정도로 지속가능한 발전에서는 상당히 우위에 있는 국가였다(Juan Jose Cabello 2012).

그럼에도 불구하고 전반적으로 보면 2000년대에 들어와 에너지 수요의 증가로 인한 댐 건설, 열악한 토양 관리, 노동 생산성 증가를 위한 스타하노프 캠페인으로⁵⁾ 인한 환경 파괴, 특히 새로운 경제 성장의 동력으로 부상한 관광산업 팽창으로 인한 생태계 파괴 등 다양한 영역에서 지속

3) 환경성과지수(Environmental Performance Index: EPI)는 개별 국가의 다양한 정책과 연관된 환경성장에 대한 수량 평가 방식이다. 국제사회는 1999년부터 2005년까지 환경의 지속가능성 지수(ESI) 그리고 유엔의 새천년개발목표(MDGs) 환경분야 평가 차원에서 국가별 평가를 진행했다. 이후 미국의 예일대학교(Yale Center for Environmental Law and Policy), 콜롬비아대학교(Center for International Earth Science Information Network), 세계경제포럼, 유럽연합위원회 공동리서치센터 등이 공동으로 개발한 것이 환경성과지수이며, 이 지수는 개별 국가의 환경정책과 지속가능한 발전에 대한 객관성 있는 평가 기준으로 정책 결정자들이 자주 인용하고 있다.

4) 참고로 2010년 환경성과지수에서 한국은 94위였다.

5) 1935년 구소련의 광부였던 A.G. 스타하노프가 새로운 기술을 이용해 채굴 공정을 바꾸어 놀라운 정도의 채탄 생산 증가를 가져온 데서 이 용어는 쓰이고 있으며, 일종의 사회주의 체제 하에서 생산 경쟁 유형으로 쓰이며 '스타하노프 노동자'라고 불리는 이들에게는 생산성 향상에 대한 인센티브 차원에서 높은 임금이 지급되었다(출처: 네이버 지식백과).



쿠바의 농업 (출처: <http://www.latam.discovery.com>)

가능한 발전의 위기가 감지되기 시작했다.

생태환경과 더불어 생활환경도 심각한 위기에 직면하고 있다. 미처리 하수로 인한 수질오염, 오폐수의 해양 방류, 산업폐기물 및 농업유출수 방치 등 수자원 관리 문제가 가장 심각한 편이다. 또 카리브 해 기후변화 영향으로 인해 가뭄과 같은 자연재해가 빈번하게 발생하고 있을 뿐만 아니라 재해의 강도도 이전과 비교해 더욱 강력해져서 피해 규모가 늘어나고 있으며, 이로써 가뜰이나 수입에 의존해 오고 있는 쿠바의 식량안보(농업생산량 감소 및 국내시장 공급 부족)는 더욱 불안정해지고 있다.

지나친 남획에 의한 야생동식물의 개체수 감소도 쿠바의 생물다양성의 위기를 초래하고 있다. 전통적인 사탕수수 산업은 쿠바의 니켈 정제 산업과 더불어 가장 중요한 산업 오염원의 하나로 등장했으며, 아바나를 포함하여 몇 개 도시에서 가동 중인 시멘트 공장에서 배출되는 오염 물질은 도시 대기오염의 주원인이다.

그동안 쿠바의 수자원 공급은 일반적으로 원활했지만, 위에서 언급한 기후변화 영향으로 강수량이 감소하고 극심한 가뭄을 겪음으로써 농업 생산의 위기감마저 조성되고 있다(특히, 동부 지방). 다시 말해서, 지속가능한 발전 모델이 위기에 봉착했다는 분석이 나오고 있는 중이다. 또 환경 관리 측면에서 보더라도 광범위한 광산개발과 니켈산업에서 발생하는 다

양한 오염물질은 지하수, 하천, 인근 해안의 수질까지 오염시키고 있으며, 토양도 광산과 공장에서 배출한 오염 물질로 심각한 영향을 받고 있다.

수질과 토양의 오염문제 외에도 쿠바는 비효율적인 수자원 활용이라는 문제를 안고 있다. 수자원 공급 기반시설은 노후화되고, 수급 효율성은 지극히 낮은 편이다. 특히 물 손실률이 70%에 이른다. 범미주보건기구(PAHO)의 보고서에 따르면, 쿠바의 수자원 공급 체계에서 누수로 인한 물 손실율은 심각한 수준이다.

이상과 같은 지속가능한 발전의 잠재적 위기는 2014년 환경성과지수에 그대로 반영되어 나타나고 있다. 쿠바는 2010년 평가에서는 9위였는데, 2014년에는 64위로 밀려났다(<표2> 참고). 2014년 환경성과지수를 살펴보면, 가장 상위에 있는 분야는 산림 관리로 라틴아메리카 어느 국가와 비교해도 산림을 잘 관리하고 있음을 알 수 있다(산림복원증가 및 산림황폐화 감소 영향). 하지만 생물다양성 분야, 기후변화와 에너지 정책 분야는 100위권 밖으로 밀려나 있음을 확인할 수 있다(각각 103위/117위).

〈표2〉 2014년 쿠바 환경성과지수

평가항목	점수	세계 순위	10년 동안 변화(%)
총점	55.07	64	4.48
질병에 대한 환경영향	93.18	42	5.5
대기질	97	35	-0.82
수자원 및 위생	51.75	81	18.1
수자원	9.19	92	
농업	84	55	10.53
산림	100	1	
어업	32.72	25	12.83
생물다양성 및 서식지	56.06	103	3.58
기후와 에너지	16.93	117	

출처: http://archive.epi.yale.edu/files/country_files/cuba.pdf 편집 인용

이와 더불어 2011-2013년 사이 진행된 유럽연합 국가연구(특히, 쿠바 전략연구 '부속서V - 쿠바의 환경 프로파일') 보고서는 쿠바의 미래형 지속가능한 발전 모델이 점차 지속 불가능한 방향으로 진행되어가고 있다고

경고하고 있다. 예를 들어, 생물다양성 보존 분야에서 식물군의 경우 48% (약 22%는 위기), 동물군의 경우 30%(14% 심각한 위기) 정도가 각각 위험이나 혹은 심각한 보존 위협으로 분류되고 있다. 수자원 관리의 경우는 관리 인프라의 부족으로 인해 점차 오염 수준이 증가하고 있다고 분석하고 있다. 도시 고체쓰레기, 산업폐기물, 오폐수 등의 처리 경우는 더욱 심각해지고 있어 생활환경에 대한 체계적인 관리가 요청되고 있다. 여기에 더하여 농업 생산량 증대 전략으로 인한 토양의 악화 문제는 사막화나 표토 유실 등의 문제로 나타나기 시작했다고 경고할 정도이다. 산림보호와 같은 몇몇 분야를 제외하고 쿠바는 전반적으로 지속가능한 발전의 위기 단계로 진입했다.

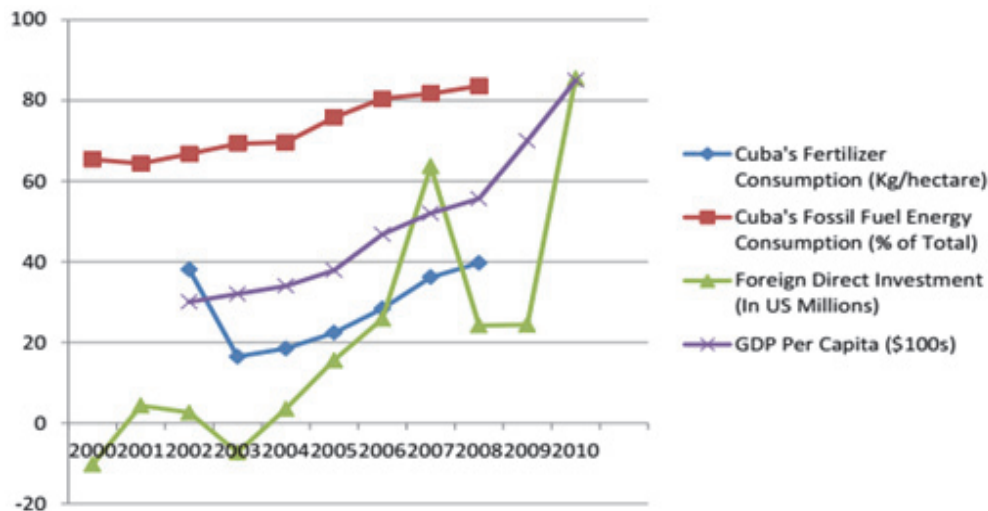
이처럼 쿠바의 지속가능한 발전에 대한 경고등이 켜지고 환경성과지수 또한 악화되고 있지만 쿠바는 2000년대 이후 점차적으로 개방 정책을 추진하고 있다. 특히, 2008년 라울 카스트로 정부의 경제개혁안 채택 및 개방정책 강화와 2014년 외국인직접투자법의 통과는 사회주의 공산주의 국가인 쿠바에서는 주목할 만한 사건이다. 특히, 해외직접투자 부분을 몇몇 특수한 경우를 제외(국방, 의료, 교육 분야)하고 더욱 확대해 추가적인 개혁을 강화하고, 지속적인 경제발전을 도모해 간다는 국가 전략을 반영하고 있다. 쿠바 정부가 전략적으로 투자하려는 부문은 관광산업(다수의 대형 호텔, 골프장, 관광업 인프라 건설 등), 석유 및 천연가스 같은 전통 에너지자원 개발,⁶⁾ 마지막으로 해외 의존적이던 식량의 안정성 확보를 위 농업개혁이다.

이러한 경제발전 정책은 또 다른 관점에서 지속 불가능한 발전 전략이라는 비판에 직면해 있기도 하다. 예를 들어, 돈 킹은 2003-2010년 사이 쿠바의 경제 개방, 특히, 해외직접투자의 경우는 2008-2009년 세계 금융위기를 제외하고 지속적으로 증가했지만, 이러한 투자 증가는 다른 한편으로 쿠바의 다양한 지속 불가능한 결과를 낳고 있다고 비판적 관점을 유지하고 있다. <그림2>에서 나타나듯이, 농업 생산량 증대를 위한 화학비료 사용의 증가는 점차적으로 기존의 쿠바식 지속가능한 농업 방식(유기농

6) 태양력, 풍력, 바이오연료 등 재생에너지에도 관심을 보이고 있으나 투자규모가 매우 작다.

혹은 도시농업)을 대체하고 있으며, 화석연료의 소비 증가도 해외투자 증가와 경제발전이라는 이름으로 지속적으로 증가 추세에 있음을 확인할 수 있다.

〈그림2〉 쿠바의 경제성장/해외직접투자증가 vs 에너지/화학비료 소비 증가



출처: Dawn King(2012), p.15.

2013-2014년 쿠바가 선호하는 공동투자(해외투자의 51% 이상) 부문에서 가장 투자 비중이 큰 분야는 관광업이었으며, 광물 및 에너지 부문 투자가 그 뒤를 잇고 있다.⁷⁾ 지속가능한 발전을 위한 재생에너지 투자, 혹은 생태 관광의 확대 논리는 이러한 투자 우선순위에서 많이 밀려나 있다. 물론 관광산업에 대한 투자는 서비스 분야의 고용 창출, 관광업과 관련된 인프라 건설 등에서 효과를 낼 수 있지만 향후 환경 분야에서 여러 가지 악영향을 초래할 수 있다. 섬 국가인 쿠바에서 관광산업의 확대는 자연 및 산림 관광, 해양관광으로 점차 확대될 것이며, 이로써 환경보존의 위험성 또한 고조될 수 있다는 것이 전문가들의 의견이다(Bradford 2015, 14).

7) 2013년 통계로 쿠바에 대한 해외투자는 1) 방식에 있어 51% 공동투자, 해외자본 100% 기업(4%), IEA 계약(12%), 공동생산계약(1%), 관리생산계약(4%), 호텔관리 계약(28%), 등으로 계약이 구성되어 으며 2) 실제 해외투자 부문을 보면, 에너지 및 광물(13%), 관광업(42%), 산업(10%), 식품(7%), 건설(6%), 농업(2%), 교통(4%), 통신(2%), 사탕수수산업 및 부산물(2%), 기타(12%)를 차지하고 있다.

미국과 쿠바의 국교정상화에 이어 대쿠바 경제제제조치가 해제되고, 향후 관광산업이 폭발적으로 성장하면, 이는 경제개혁과 개방 그리고 해외투자 증가로 이어지면서 21세기 쿠바는 새로운 경제발전 모델로의 전환 혹은 지속가능한 발전이라는 새로운 이념을 추구할 것이다. 그렇지만 이러한 쿠바의 정치경제적 수사 이면에는 점진적인 생태 및 생활환경 악화는 물론 쿠바가 오랫동안 주장해 온 ‘녹색혁명’의 역사적 포기라는 대가도 존재한다.

참고문헌

- Blair Bradford (2015), “Privatization Reforms and the Cuban Tourism Industry: A Reflection on the Benefits and Consequences” *Law School International Immersion Program Papers No. 4*.
 <http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=international_immersion_program_papers>.
- Eudel Eduardo Cepero (2004), “Environmental Concerns for a Cuba in Transition,” *The Cuba Transition Project (CTP), Institute for Cuban and Cuban-American Studies, University of Miami*.
- Juan José Cabello et al. (2012), “An Approach to Sustainable Development: the Case of Cuba,” *Environment, Development and Sustainability* 14(4): 573-591.
- M. Dawn King (2012), “Cuban Sustainability: The Effects of Economic Isolation on Agriculture and Energy,” *Department of Political Science and Environmental Studies, Lehigh University*,
 <<http://wpsa.research.pdx.edu/meet/2012/kingmdawn.pdf>>.
- Richard E. Feinberg (2012), “The New Cuban Economy: What Roles for Foreign Investment?” *Latin America Initiative at Brookings*.

하상섭 — 한국외국어대학교 한중남미녹색융합센터 연구교수